



Asamblea General

Distr. general
17 de marzo de 2006
Español
Original: inglés

Comisión de Derecho Internacional

58º período de sesiones

Ginebra, 1º de mayo a 9 de junio y 3 de julio
a 11 de agosto de 2006

Responsabilidad de las organizaciones internacionales

Comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.	3
II. Comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales.	4
A. Observaciones generales	4
Organización para la Prohibición de las Armas Químicas.	4
Organización Mundial de la Salud.	4
B. Proyecto de artículo 8 – Existencia de violación de una obligación internacional	5
Organización Mundial de la Salud.	5
C. Proyecto de artículo 15 – Decisiones, recomendaciones y autorizaciones dirigidas a los Estados y a las organizaciones internacionales	6
Organización Internacional de Policía Criminal.	6
Organización Mundial de la Salud.	7
D. Circunstancias que excluyen la ilicitud – consideraciones generales.	7
Organización Internacional de Policía Criminal.	7
E. Circunstancias que excluyen la ilicitud.	10
Banco Mundial	10



F. Responsabilidad de los Estados por los hechos internacionalmente ilícitos de las organizaciones internacionales	12
Organización Internacional de Policía Criminal.	12
Organización para la Prohibición de las Armas Químicas.	17
Organización Mundial de la Salud.	18

I. Introducción

1. En su 55º período de sesiones, la Comisión de Derecho Internacional pidió a la Secretaría que distribuyera anualmente las partes de su informe relevantes para el tema “Responsabilidad de las organizaciones internacionales” a las organizaciones internacionales para que hicieran comentarios al respecto¹. De conformidad con esta solicitud, se pidió a varias organizaciones internacionales que presentaran sus comentarios sobre las partes relevantes de los informes de la Comisión correspondientes a 2003, 2004 y 2005². Más recientemente, la Comisión solicitó comentarios sobre el capítulo VI de su informe correspondiente a 2005³ y sobre las cuestiones de particular interés para ella señaladas en el párrafo 26 del informe correspondiente a 2005⁴.

2. Al 17 de marzo de 2006, se habían recibido comentarios escritos de las cuatro organizaciones internacionales siguientes (las fechas de presentación figuran entre paréntesis): Organización Internacional de Policía Criminal (31 de enero de 2006), Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (30 de enero de 2006), Banco Mundial (31 de enero de 2006) y Organización Mundial de la Salud (21 de febrero de 2006). Estos comentarios se reproducen en la sección II *infra*, organizadas por tema. Las comunicaciones que se reciban más adelante se reproducirán como adiciones al presente informe.

¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/58/10)*, párr. 52.

² Los comentarios escritos de las organizaciones internacionales recibidos antes del 9 de mayo de 2005 figuran en los documentos A/CN.4/545 y A/CN.4/556.

³ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/60/10)*.

⁴ El párrafo 26 del informe correspondiente a 2005 dice como sigue:

26. El próximo informe del Relator Especial tratará de las cuestiones siguientes:

1) circunstancias que excluyen la ilicitud; y 2) la responsabilidad del Estado por el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional. La Comisión agradecería que se hicieran comentarios y observaciones en relación con estas cuestiones, en particular sobre los siguientes aspectos:

a) El artículo 16 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos sólo consideraba el supuesto en que un Estado presta ayuda o asistencia a otro Estado en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito¹. ¿Debería la Comisión incluir también en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales una disposición concerniente a la ayuda o la asistencia prestada por un Estado a una organización internacional en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito? La respuesta dada a esta pregunta, ¿debería aplicarse también al supuesto de la dirección y el control² o la coacción³ ejercidos por un Estado en la comisión por una organización internacional de un hecho que, de no mediar coacción, constituiría un hecho internacionalmente ilícito?

b) Aparte de los casos a que se refiere el apartado a), ¿hay supuestos en que un Estado podría ser tenido por responsable por el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional de la que sea miembro?

II. Comentarios y observaciones recibidos de organizaciones internacionales

A. Observaciones generales

Organización para la Prohibición de las Armas Químicas

Con respecto al capítulo VI consideramos que es muy amplio, completo y equilibrado en su tratamiento del amplio espectro de cuestiones que se plantean en el contexto de la responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales. El informe ayuda a aclarar y explicar la situación actual del derecho internacional con respecto a este tema.

Organización Mundial de la Salud

En lo referente al capítulo VI, la Organización Mundial de la Salud (OMS) observa que el proceder de la Comisión es coherente con su decisión de basarse, *mutatis mutandis*, en los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos⁵. En principio, estamos de acuerdo con la decisión de la Comisión de actuar de este modo cuando la aplicación de los principios de los mencionados artículos a las organizaciones internacionales no plantee problemas. Sin embargo, compartimos al mismo tiempo la inquietud expresada por algunas organizaciones internacionales en sus comentarios sobre el proyecto de artículos que ponen de relieve las diferencias fundamentales entre los Estados y las organizaciones internacionales en tanto que sujetos del derecho internacional, y entre las propias organizaciones internacionales. Estas diferencias justificarían una evaluación cuidadosa por parte del Relator Especial y la Comisión de soluciones que pudieran resultar contraproducentes para los intereses de las organizaciones internacionales. La escasez de práctica en este sentido y el hecho de que el derecho internacional esté evidentemente mucho menos definido en esta esfera en comparación con la responsabilidad de los Estados hacen que la situación global resulte compleja y delicada. Ello resulta particularmente evidente en el caso de algunas disposiciones como los proyectos de artículo 12 a 14, que se refieren a cuestiones políticas especialmente delicadas en las relaciones entre una organización internacional y sus Estados miembros.

Habida cuenta de las consideraciones que preceden, recomendamos que se celebren consultas periódicas entre la Comisión y el Relator Especial por una parte, y las organizaciones internacionales interesadas, por otra, en el marco del proceso conducente a la aprobación de nuevos proyectos de artículo. En este contexto, acogemos favorablemente la inclusión de la responsabilidad de las organizaciones internacionales en el orden del día de la próxima reunión de asesores jurídicos del sistema de las Naciones Unidas, así como el hecho de que el Relator Especial haya aceptado participar en dicha reunión.

Como ya señaló la OMS en una comunicación anterior, nuestra Organización carece de práctica por lo que respecta a las alegaciones de violación de sus obligaciones internacionales; así pues, nuestras respuestas a las preguntas formuladas por la Comisión tienen necesariamente un carácter especulativo o bien se basan, una

⁵ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/56/10).*

vez más, en analogías con los artículos sobre la responsabilidad de los Estados. Si bien la secretaría de la OMS tiene gran interés en contribuir a la futura labor de la Comisión sobre este tema, no siempre le será posible adoptar una posición oficial sobre cuestiones jurídicas de carácter general en las que no tiene práctica y que pueden presentar implicaciones de política. En consecuencia, el hecho de que la OMS no responda a alguna o todas las preguntas de la Comisión no debe juzgarse como un signo de indiferencia por su parte ni de aceptación de la estrategia de la Comisión.

B. Proyecto de artículo 8 – Existencia de violación de una obligación internacional

3. El proyecto de artículo 8, en su forma provisionalmente aprobada por la Comisión en su 57º período de sesiones dice como sigue:

Artículo 8

Existencia de violación de una obligación internacional

1. Hay violación de una obligación internacional por una organización internacional cuando un hecho de esa organización internacional no está en conformidad con lo que de ella exige esa obligación, sea cual fuere el origen o la naturaleza de esa obligación.

2. El párrafo 1 también se aplica a la violación de una obligación de derecho internacional establecida por una regla de la organización⁶.

Organización Mundial de la Salud

Por lo que respecta a algunos de los artículos aprobados provisionalmente por la Comisión, estamos de acuerdo con la formulación del párrafo 2 del artículo 8 en lo relativo a la importancia del reglamento de una organización para determinar si existe una violación de sus obligaciones internacionales. Como se indicó en el comentario del artículo 8 y según lo manifestado en las observaciones de algunas organizaciones, la cuestión de la naturaleza jurídica de las reglas de la organización (según se define en el proyecto de artículo 4) y sus relaciones con el derecho internacional es muy compleja y no se presta a soluciones absolutas. La OMS apoyaría en general la tesis de que la determinación de si las obligaciones de una organización de conformidad con su reglamento pueden o no considerarse obligaciones internacionales dependerá de la fuente y el contenido del reglamento en cuestión. Aunque no hay duda de que las obligaciones derivadas directamente del instrumento constitutivo de una organización frente a sus Estados miembros son de naturaleza internacional, no puede decirse lo mismo, en nuestra opinión, por lo que respecta a las obligaciones entre una organización y sus funcionarios de conformidad con los estatutos y reglamentos del personal. Así pues, la postura adoptada en el párrafo 2 del artículo 8 parece una solución de compromiso aceptable.

⁶ *Ibid.*, sexagésimo período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/60/10), párr. 205.

C. Proyecto de artículo 15 – Decisiones, recomendaciones y autorizaciones dirigidas a los Estados y a las organizaciones internacionales

4. El proyecto de artículo 15 en su forma provisionalmente aprobada por la Comisión dice como sigue:

Artículo 15

Decisiones, recomendaciones y autorizaciones dirigidas a los Estados y las organizaciones internacionales miembros

1. Una organización internacional incurre en responsabilidad internacional si adopta una decisión que obliga a un Estado miembro o a una organización internacional miembro a cometer un hecho que sería internacionalmente ilícito si fuese cometido por la primera organización y por el cual ésta eludiría una obligación internacional propia.
2. Una organización internacional incurre en responsabilidad internacional si:
 - a) Autoriza a un Estado miembro o a una organización internacional miembro a cometer un hecho que sería internacionalmente ilícito si fuese cometido por la primera organización y por el cual ésta eludiría una obligación internacional propia, o recomienda a un Estado miembro o a una organización internacional miembro que cometa ese hecho; y
 - b) Ese Estado o esa organización internacional cometen el hecho en cuestión basándose en esa autorización o recomendación.
3. Los párrafos 1 y 2 se aplican independientemente de que el hecho en cuestión sea internacionalmente ilícito para el Estado miembro o para la organización internacional miembro a los que se dirigió la decisión, autorización o recomendación⁷.

Organización Internacional de Policía Criminal

La Secretaría General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) desea reiterar su preocupación y sus reservas con respecto a la regla recogida en el proyecto de artículo 15, en particular en cuanto a que se refiere a la responsabilidad de las organizaciones internacionales por hechos de sus miembros cometidos por recomendación de la organización. La Secretaría General de la Interpol no tiene noticia de la existencia de precedentes o práctica alguna en que una organización internacional haya ordenado o recomendado conscientemente a sus miembros la comisión de un hecho internacionalmente ilícito, hipótesis sobre la que la regla propuesta por la Comisión podría fundarse. El fundamento conceptual de la norma propuesta tampoco está claro, especialmente con respecto a los actos cometidos sobre la base de meras recomendaciones de las organizaciones internacionales. En el caso de la Interpol, la situación se complica aún más por el hecho de que según el artículo 9 de su estatuto “los miembros deberán hacer cuanto sea posible con sus propias necesidades por cumplir las decisiones de la Asamblea General”.

⁷ *Ibid.*

Además, la fórmula del proyecto de artículo 15 sugiere que la regla propuesta se aplicaría incluso si una recomendación se refiriese a una cuestión respecto de la que la organización internacional no tiene competencia. Sería difícil que la Secretaría General de la Interpol aceptara este efecto, dado que en el párrafo f) del artículo 8 de su estatuto se restringen explícitamente las facultades de la Asamblea General de dirigir recomendaciones a los miembros a las cuestiones que sean competencia de la organización.

Organización Mundial de la Salud

El proyecto de artículo 15 se refiere a una cuestión que puede resultar delicada políticamente para las organizaciones internacionales, en especial para un organismo técnico, como es la OMS, cuyas funciones normativas consisten fundamentalmente en recomendaciones dirigidas a los Estados Miembros por los órganos rectores o la secretaría de la organización. La OMS comprende el argumento invocado en el párrafo 1 del comentario a este artículo⁸ de que no debe permitirse a una organización internacional “externalizar” actuaciones que serían ilegales de haberse llevado a cabo directamente por la propia organización. Al mismo tiempo, considera difícil imaginar en la práctica una situación en que pudiera aplicarse el párrafo 2 del proyecto de artículo 15, en particular, en los casos en que el comportamiento del Estado o la organización internacional a los que se dirige la autorización o la recomendación no constituya un hecho ilícito, según lo previsto en el párrafo 3 del mismo artículo. Además, observamos las declaraciones del Relator Especial y la posición adoptada por algunas organizaciones internacionales en sus comentarios que aparecen reproducidas en el informe en el sentido de que la organización internacional no debe considerarse responsable de los actos llevados a cabo por sus miembros sobre la base de una autorización o recomendación suya. Así pues, en ese contexto sería convincente revisar a su debido tiempo el comentario al proyecto de artículo 15 para ofrecer ejemplos prácticos de las situaciones que la Comisión parece tener presentes.

D. Circunstancias que excluyen la ilicitud – consideraciones generales

Organización Internacional de Policía Criminal

Los tribunales administrativos internacionales han tratado el tema de las circunstancias que excluyen la ilicitud de los actos de las organizaciones internacionales. La jurisprudencia de esos órganos confirma que las circunstancias que excluyen la ilicitud son inherentes al régimen de responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones internacionales. Así pues, es correcto que se considere la posibilidad de incluir esta cuestión en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales por hechos internacionalmente ilícitos.

Sin embargo, puede que sea necesario aclarar la terminología utilizada y reflexionar sobre si las distinciones que aparecen en las disposiciones correspondientes de los artículos de la Comisión sobre la responsabilidad del Estado referentes al consentimiento, las contramedidas, la fuerza mayor, las dificultades económicas, la necesidad y el cumplimiento de las normas imperativas pueden transferirse al régimen de responsabilidad de las organizaciones internacionales. En este contexto, la

⁸ *Ibid.*, párr. 206.

Secretaría General de la Interpol desea mencionar tres casos resueltos por tribunales administrativos internacionales.

1. Sentencia No. 24 del Tribunal Administrativo de la Organización de los Estados Americanos⁹

Este caso se refiere a la decisión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de relevar al recurrente del cargo de Director de la Oficina de la Secretaría General y dar por terminado su contrato con la organización, supuestamente por razones de fuerza mayor, que según se afirmaba eran del conocimiento del recurrente pero ajenas a la organización. Al rechazar este argumento, el Tribunal suscribió una noción restrictiva del concepto de fuerza mayor, y al mismo tiempo sugirió que la imposibilidad también podría ser una circunstancia excluyente de la ilicitud:

Al respecto, estima el Tribunal que en el caso presente no se configura la fuerza mayor que hubiera imposibilitado a la Secretaría General para cumplir el contrato a término fijo establecido, ya que es de explorado derecho que se entiende por fuerza mayor un acontecimiento irresistible de la naturaleza, pero tampoco opera la posibilidad de cumplir el contrato por causas ajenas a la Secretaría General.

2. Sentencia No. 339 del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁰

En este caso, el Tribunal resolvió, *obiter dicta*, la cuestión de si las dificultades financieras provocadas por razones distintas de la falta de pago por los países de sus cuotas de pertenencia a Organización podían servir como circunstancias que excluyeran la ilicitud. Al recurrente se le ofreció un contrato de consultoría con la Organización en cuestión que fue aceptado por él. El recurrente iba a trabajar en un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Tras verse envuelto en problemas financieros, el PNUD se vio obligado a suspender o cancelar créditos. Los créditos de la consultoría del recurrente fueron rescindidos. En consecuencia, la Organización le comunicó que procedía a cancelar la oferta de nombramiento. El Tribunal dio la razón al recurrente:

Sería posible considerar que un acontecimiento como la retirada de los fondos del PNUD tendría un efecto tan devastador en la capacidad de la Organización de mantener el contrato que constituiría un fundamento razonable para su terminación. Pero en el expediente no existen datos que permitan al Tribunal llegar a una conclusión definitiva sobre los efectos de dicha retirada. En el contrato no se hace referencia al PNUD. Es de suponer que correspondía al propio PNUD el pago total o parcial del sueldo del recurrente, pero en el expediente no existe elemento alguno que indique adecuadamente cuáles eran los arreglos financieros concertados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ni cómo afectaban a la capacidad de la Organización para financiar sus contratos. Las únicas comunicaciones procedentes del PNUD de las que se dio noticia eran dos telegramas. En el primero, de 22 de enero de 1976, se afirma que el PNUD se ve ‘imposibilitado para

⁹ Las sentencias del Tribunal Administrativo de la OEA pueden consultarse en www.oa.org/tribadem/tribadeng.htm.

¹⁰ Las sentencias del Tribunal Administrativo de la OIT pueden consultarse en www.ilo.org/dyn/triblex/triblex-browse.search.

autorizar' tres meses de la consultoría propuesta y sugiere se utilice otra fuente. El segundo, de 29 de enero, aprueba una de las consultorías propuestas pero 'no puede aprobar' los tres meses restantes de la consultoría del recurrente. Así pues, no existe conexión entre la falta de aprobación y los problemas financieros. La decisión de la FAO de cancelar sus acuerdos con el recurrente no se adoptó hasta el 17 de febrero; esta demora parece indicar que se consideraron otros factores. Finalmente, existe una gran diferencia entre la interrupción de las contrataciones y la terminación prematura de contratos que ya se han celebrado. A partir de la información que la Organización facilitó al PNUD, es presumible que éste último pensara que en el caso del recurrente lo único que se estaba haciendo era interrumpir nuevas contrataciones, y no puede asegurarse que habría actuado del mismo modo tratándose de un contrato ya concluido.

3. Sentencia No. 2183 del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

En este caso, la recurrente hizo uso de licencia por enfermedad durante un período de tiempo prolongado, sin que nadie pudiese consultar su correo electrónico. Su supervisor inmediato pidió que se le diera acceso a su cuenta, consultó sus correos e informó de que había separado los mensajes profesionales de los privados que se habían guardado en un archivo nuevo. Tras tener conocimiento de lo que describió como una "violación del correo electrónico", la recurrente presentó una reclamación ante el Director de Administración. Insatisfecha con la respuesta que obtuvo, procedió a recurrir su contenido. La organización respondió alegando estado de necesidad. El Tribunal rechazó la reclamación aplicando los siguientes principios a los hechos del caso:

En primer lugar, las reglas de la organización vigentes en ese momento indicaban que los servicios informáticos, incluidas las redes, no podían utilizarse más que para su propósito original en el contexto del programa de trabajo oficial de la organización, salvo acuerdo especial que indicase otra cosa. Sin embargo, la organización reconoció que, al igual que otras entidades, toleraba la utilización de direcciones de correo electrónico para fines privados dentro de ciertos límites y siempre que ello no tuviera consecuencias negativas para su funcionamiento. En segundo lugar, el principio de la confidencialidad de los mensajes privados archivados en una cuenta profesional de correo electrónico debía respetarse. En tercer lugar, en caso de que fuera necesario acceder a una cuenta de correo por razones de urgencia o debido a la ausencia prolongada de su titular, las organizaciones debían poder acceder a la cuenta utilizando las salvaguardias técnicas apropiadas. El estado de necesidad, que justificaría el acceso a datos que pueden ser confidenciales, debía evaluarse con las máximas precauciones.

Hay que observar que si bien el tribunal utilizó la expresión "estado de necesidad" podría afirmarse que no se reunieron los requisitos establecidos en el párrafo a) del artículo 16 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado elaborado por la Comisión.

E. Circunstancias que excluyen la ilicitud

5. En su informe correspondiente a 2004 la Comisión planteó la siguiente pregunta con respecto a la necesidad:

b) Entre las circunstancias que excluyen la ilicitud, el artículo 25 sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos se refiere al “estado de necesidad” que puede invocar un Estado en ciertas condiciones; la primera es que el “hecho que no esté en conformidad con una obligación internacional de ese Estado [...] sea el único modo para el Estado de salvaguardar un interés esencial contra un peligro grave e inminente”. ¿Podría una organización internacional invocar el estado de necesidad en circunstancias similares?¹¹.

Banco Mundial

En el proyecto de artículos de la Comisión sobre la responsabilidad de los Estados se reconoce la necesidad como una circunstancia que excluye la ilicitud, pero solamente en casos excepcionales y dentro de límites estrictos: de conformidad con el proyecto de artículo 25, un Estado no puede invocar la necesidad salvo que a) sea el único modo para el Estado de salvaguardar un interés esencial contra un peligro grave e inminente, y b) no afecte gravemente a un interés esencial del Estado o de los Estados en relación a los cuales existe la obligación que se viola. Además, un Estado que ha contribuido al estado de necesidad no puede invocar la necesidad, y tampoco puede invocarse el estado de necesidad cuando la obligación de que se trata excluye la posibilidad de invocar la necesidad.

Dentro de estos límites estrictos, es difícil ver por qué razón una organización internacional no puede invocar también la necesidad. Uno de los requisitos fundamentales para invocar la necesidad es la salvaguardia de un “interés esencial”. Dado que las organizaciones internacionales tienen una personalidad jurídica separada de la de sus Estados miembros, y son en consecuencia sujetos de derecho separados, no es posible negar a priori que tienen también intereses esenciales que salvaguardar de conformidad con sus instrumentos constitutivos.

La pertinencia de circunstancias excepcionales en las operaciones del Banco Mundial se confirma en algunas cláusulas de las condiciones generales que se incorporan en los acuerdos financieros del Banco y a las cuales cabe hacer aquí referencia por analogía: la sección 6.02 e) de las condiciones generales aplicables a los acuerdos de préstamo y garantía para préstamos en moneda única (de fecha 30 de mayo de 1995, en su forma enmendada en vigor al 1° de mayo de 2004) prevé la posibilidad de que el derecho de un prestatario a hacer retiros de la cuenta de préstamo se suspenda en todo o en parte si:

e) como resultado de acontecimientos ocurridos después de la fecha del acuerdo de préstamo, haya surgido una situación extraordinaria que haga improbable que el proyecto pueda realizarse o que el prestatario o el garante estará en condiciones de cumplir sus obligaciones con arreglo al acuerdo de préstamo o de garantía.

¹¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/59/10), párr. 25.*

De la misma manera, la sección 6.02 k) de las condiciones generales aplicables a los convenios de préstamo y de garantía para préstamos con margen fijo (de fecha 1° de septiembre de 1999, en su forma enmendada en vigor al 1° de mayo de 2004) prevé la posibilidad de suspensión si:

“hubiere surgido una situación extraordinaria a raíz de la cual todo retiro adicional con cargo al préstamo sería incompatible con las disposiciones de la Sección 3 del artículo III del Convenio Constitutivo del Banco”¹²

Por último, con respecto al peligro que justifica la invocación de la necesidad, la Corte Internacional de Justicia en el asunto *Gabčíkovo-Nagymaros* observó que el peligro tenía que establecerse objetivamente y no ser considerado simplemente como posible, y que un “peligro” que se puede producir a largo plazo podía considerarse inminente no bien se estableciera su existencia¹³. Esta última aclaración reviste suma importancia para la práctica del Banco Mundial, en que pueden surgir peligros inminentes dentro del contexto de compromiso financiero a largo plazo. Por esa razón, opinamos que la aclaración proporcionada por la Corte Internacional de Justicia debe reflejarse en el texto del artículo pertinente que apruebe la Comisión, o por lo menos en el comentario de ese artículo.

Teniendo en cuenta lo que antecede, opinamos que el proyecto de la Comisión:

a) Debe indicar que la necesidad puede ser invocada, como una de las circunstancias que excluyen la ilicitud por una organización internacional en circunstancias similares a aquellas en que un Estado puede invocar la necesidad para salvaguardar un interés esencial contra un peligro grave e inminente; y

b) Debe declarar expresamente, preferiblemente en el texto del artículo pertinente o por lo menos en el comentario de ese artículo, que un peligro que se pueda producir a largo plazo puede considerarse inminente tan pronto como se determine su existencia.

¹² La sección 3 del artículo III dice como sigue: “El monto total pendiente de garantías, participaciones en préstamos y préstamos directos concedidos por el Banco no podrá incrementarse en ningún momento si con ese incremento el total llegare a exceder del 100% del capital suscrito libre de todo gravamen, las reservas ordinarias y el superávit del Banco”.

¹³ *Gabčíkovo-Nagymaros (Hungary/Slovakia)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 1997*, párr. 56: “La palabra peligro evoca ciertamente la idea de riesgo; esto es precisamente lo que distingue el peligro del daño importante. Pero un estado de necesidad no podría existir sin un peligro debidamente establecido en el momento pertinente; la simple consideración de la posibilidad de un peligro no podría ser suficiente a ese respecto. Dificilmente podría ser de otra manera, cuando ‘el peligro’ que constituye el estado de necesidad debe ser al mismo tiempo ‘grave’ e ‘inminente’. Inminencia es sinónimo de inmediatez o proximidad y va mucho más allá del concepto de posibilidad. Como destacó la Comisión de Derecho Internacional en su comentario, el peligro extremadamente grave e inminente debe ser una amenaza para los intereses en el momento actual. ... Esto no excluye, en opinión de la Corte, que un peligro que se puede producir a largo plazo pueda considerarse inminente tan pronto como se determine, en el momento pertinente, que la realización de ese peligro, por lejana que pueda ser, no es por eso menos cierta e inevitable”.

F. Responsabilidad de los Estados por los hechos internacionalmente ilícitos de las organizaciones internacionales

Organización Internacional de Policía Criminal

En cuanto a la cuestión de la responsabilidad de los Estados por los hechos internacionalmente ilícitos de las organizaciones internacionales, parece que, a menos que la Comisión pretenda integrar en algún momento los diferentes ámbitos de la responsabilidad por hechos internacionalmente ilícitos en un marco único, ese tema estaría comprendido en la responsabilidad del Estado más que en la de las organizaciones internacionales. Las cuestiones planteadas por la Comisión derivan del hecho de que la responsabilidad internacional se examina habitualmente en relación con los Estados como principales sujetos de derecho internacional. La decisión de estudiar además la responsabilidad de las organizaciones internacionales es reflejo del reconocimiento concomitante de las organizaciones internacionales como sujetos de derecho internacional. Sin embargo, la responsabilidad internacional es por su propia naturaleza un asunto más amplio e inseparable de la cuestión de cuál es la parte que debe responder por el incumplimiento de la obligación internacional. En otras palabras, el hecho internacionalmente ilícito de cualquier sujeto (ya sea un Estado, una organización internacional, una persona natural o una persona jurídica nacional) se encuadra en el régimen de la responsabilidad internacional. Así pues, tanto la teoría como la práctica indican que la cuestión va más allá de la mera responsabilidad de los Estados por los hechos internacionalmente ilícitos de las organizaciones internacionales, por lo que la decisión de examinar individualmente este asunto podría resultar injustificadamente selectiva.

Lo anterior queda aún más patente cuando se examinan las dos cuestiones planteadas específicamente, a saber a) si el proyecto de artículos debe contener una disposición sobre la ayuda o asistencia proporcionada por el Estado a la organización internacional en la comisión del hecho internacionalmente ilícito, y b) si existen casos en que el Estado debe responder por hechos internacionalmente ilícitos cometidos por organizaciones internacionales de las que es miembro. Como se explicará a continuación, estas cuestiones deben regularse en los artículos sobre la responsabilidad del Estado.

a) Ayuda, asistencia, dirección y control

Se ha señalado que el ámbito de aplicación de los artículos 16 y 17 del proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos es injustificadamente restrictivo. Sólo abarca de los casos de ayuda y asistencia a otro Estado, y de dirección o control de otro Estado en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito, pero no los supuestos en que se ayuda o asiste a la comisión de hechos internacionalmente ilícitos por otros sujetos de derecho internacional, tales como las organizaciones internacionales. Si los artículos 16 y 17 hubiesen utilizado una fórmula más amplia, no habría sido necesario plantearse la cuestión de si en los artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales debía incluirse una disposición sobre la ayuda y la asistencia prestada por un Estado a una organización internacional para la comisión del hecho internacionalmente ilícito, o sobre la dirección y el control de una organización internacional en la comisión de un hecho de ese tipo. Dada la redacción restrictiva de los mencionados artículos, parece que la cuestión planteada por la Comisión es uno de los asuntos

relativos a la responsabilidad del Estado que, en virtud del artículo 56 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos sigue estando regulado por las normas de derecho internacional aplicables. En ese sentido, se recuerda que la fórmula general usada por la Corte Permanente de Justicia Internacional en el asunto *Factory at Chorzów* (jurisdicción, 1927)¹⁴, es lo suficientemente amplia como para abarcar los casos de ayuda y asistencia o dirección y control de otro sujeto de derecho internacional en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito.

Así pues, tan sólo en caso de que no existiera una norma de derecho internacional que afirme que el Estado es responsable de los casos de ayuda o asistencia o de dirección y control en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito por una organización internacional, lo que no está claro, nos encontraríamos ante una laguna jurídica que debería colmarse a través del desarrollo progresivo. Pero incluso entonces, no parece que los artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales sean el lugar adecuado para ello. Hay argumentos válidos contra la limitación de la responsabilidad de la organización internacional a los casos en que ayuda, controla o coacciona a un Estado o a otra organización internacional a la violación del derecho internacional (véanse los artículos 12 a 14 del proyecto).

b) Responsabilidad de los miembros

Hasta cierto punto, lo que se acaba de indicar responde parcialmente a la pregunta de si existen casos en que un Estado puede ser responsable del hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional de la que es miembro. No está claro qué casos de los todavía no regulados quedarían contemplados. Una de las funciones del artículo 57 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos es la de excluir de su ámbito de aplicación la cuestión de la responsabilidad de un Estado por la conducta de una organización internacional. Sin embargo, esta disposición no excluye las cuestiones de responsabilidad de un Estado por su propia conducta, es decir por una conducta atribuible al Estado según el Capítulo II de la primera parte de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. La intención expresa de la Comisión en este artículo 57 es excluir estas cuestiones —aunque formalmente estén comprendidas en el ámbito de los artículos— puesto que se refieren a asuntos de la responsabilidad del Estado íntimamente relacionados con los que se regulan en el Capítulo IV de la primera parte. En consecuencia, el artículo 57 tiene un alcance limitado y tan sólo cubre lo que a veces se denomina responsabilidad derivada o secundaria de los Estados miembros por hechos o deudas de una organización internacional¹⁵.

Como ya indicó anteriormente la Secretaría de la Interpol (A/CN.4/556, pág. 41), la situación que podría producirse en caso de que una organización dejase de recibir apoyo financiero de sus miembros exige una reflexión en este contexto. Hay que recordar que en el caso *Effects of Awards* (1954)¹⁶, la Corte Internacional de Justicia aclaró que la función de aprobar el presupuesto no significa que el

¹⁴ 1927 *P.C.I.J. Series A*, No. 17.

¹⁵ Comentarios sobre el proyecto de artículo 57, en J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility* (Cambridge, 2002), pág. 311.

¹⁶ *I.C.J. Reports*, 1954, pág. 54.

órgano plenario de una organización internacional goce de un poder absoluto para aprobar o rechazar los gastos que se le proponen, puesto que parte de tales gastos deriva de obligaciones que ya vinculan a la organización, y en esta medida el órgano plenario no tiene más alternativa que cumplir estos compromisos. Sin embargo, cabe plantearse si la disposición relativa a la coacción no contempla el rechazo de los miembros a permitir a la organización cumplir sus compromisos. El caso Internacional Tin Council es un ejemplo singular en que los miembros simplemente abandonaron la organización, lo que condujo al impago de las deudas y finalmente a la desaparición de la propia organización. No es inconcebible que un caso de abandono financiero de este tipo pueda generar responsabilidades para los Estados miembros en virtud de una norma muy similar al artículo 18 sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Al margen de este ejemplo, sigue sin estar claro qué supuestos deben quedar comprendidos bajo el encabezamiento “responsabilidad del Estado por los hechos internacionalmente ilícitos de una organización internacional”.

i) *Lex specialis*

Al parecer el artículo 55 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y el párrafo 3 del artículo 74 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, de 1986, ya contemplan los casos de *lex specialis* en que el estatuto de una organización internacional prevé específicamente la responsabilidad de un Estado por los hechos internacionalmente ilícitos de la organización internacional de que es miembro. Este sería el caso si en el tratado constitutivo o en otra norma de la organización se estableciera la responsabilidad derivada o secundaria de los miembros de la organización por los hechos y deudas de esta última. Así ocurre en el artículo 300 (7) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada de 2002)¹⁷, según el cual los acuerdos celebrados por la Comunidad Europea en las condiciones establecidas en dicho artículo serán vinculantes para las instituciones de la Comunidad y para los Estados Miembros.

ii) *Pactum tertiis*

De un modo análogo, cuando el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional resulte de la violación de una obligación impuesta por un acuerdo internacional entre la organización y un Estado u otra organización internacional, de los artículos 34 y 35 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, de 1986, se desprende que sólo si han aceptado ser garantes del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el acuerdo incurrirán los países miembros en responsabilidad por el incumplimiento de la obligación por parte de la organización.

iii) *Falta de fondos*

Una de las situaciones que invoca la doctrina para justificar la responsabilidad de los Estados por los hechos ilícitos de las organizaciones internacionales se refiere a los casos en que una organización no cumple sus obligaciones debido a la falta de fondos. Dejando al margen los casos de obligaciones financieras no reguladas por el

¹⁷ *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, vol. 45, No. C 325 (24 de diciembre de 2002), pág. 35.

derecho internacional, la jurisprudencia de las cortes y tribunales internacionales, según la cual estos casos están cubiertos por las circunstancias que excluyen la ilicitud, cuenta con cierta autoridad.

Dos sentencias de tribunales administrativos internacionales ilustran esta afirmación. Una de ellas se refiere a la situación que se produce cuando una organización se enfrenta a dificultades financieras derivadas de factores externos, mientras que la otra alude al caso en que los miembros no cumplen sus obligaciones financieras frente a la organización.

Como ya dijo anteriormente, en su Sentencia No. 339 el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo respondió afirmativamente a la pregunta de si las dificultades financieras de la organización derivadas de razones distintas del impago de las cuotas de los países miembros podían servir como circunstancia excluyente de la ilicitud. Sin embargo, según la sentencia No. 124 del Tribunal Administrativo de la Organización de los Estados Americanos, cuando la causa no es externa sino que se debe al incumplimiento por los miembros de sus obligaciones financieras, tales dificultades sólo conducen a una imposibilidad temporal de funcionamiento:

El Tribunal sostiene que la organización tiene una obligación de pagar pero al mismo tiempo reconoce que la realidad financiera, en circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, podría impedir temporalmente que la Organización cumpla con esa obligación jurídica.

De ahí que teniendo en cuenta tal realidad, es preciso acotar que se aplica aquí la tesis jurídica que las obligaciones no se extinguen sino en la forma prevista por el ordenamiento jurídico interno de la organización, y por los principios generales de derecho, como por ejemplo, renuncia, pago, caducidad o prescripción, y compensación, y no por otra forma, como sería el no pago de las cuotas por parte de los Estados miembros.

Lo cierto es que, conjugando ambos aspectos, es decir, el no pago de cuotas por los Estados miembros y la vigencia jurídica de la obligación, debe la organización establecer una cuenta especial a favor de los empleados de la Secretaría General que quede a cargo del Tesorero y bajo su responsabilidad, a efecto de hacer una reserva a favor de los empleados, la cual se utilizará para pagar cualquier prestación debida por la Organización a sus funcionarios, con ese destino específico y único. Esa reserva será de carácter contable y se hará efectiva a medida que los Estados miembros vayan poniéndose al día en el cumplimiento de sus obligaciones financieras con la Organización, por medio del pago de sus cuotas. (Véanse los artículos 6 y 54 de la Carta y la Resolución AG/RES. 900 (XVII-O/87), en que la Asamblea General de la OEA manifestó que “el pago de las cuotas y contribuciones constituye un compromiso de carácter jurídico de los miembros con la Organización de los Estados Americanos”); véase también “El carácter obligatorio de las resoluciones de la Asamblea General que fijan las cuotas con que los Estados miembros han de contribuir al sostenimiento de la OEA”, documento OEA/Ser.G/CP/doc.1907/88, de 7 de julio de 1988, págs. 1 y 2, preparado por la misma Secretaría General de la OEA y presentado al Consejo Permanente de la Organización. Véase también la Opinión Consultiva “Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2 of the Charter)” de 20 de julio de 1962 (*I.C.J., Reports* (1962)) de la Corte Internacional de Justicia, citada también por la propia

Secretaría General de la OEA en el documento antes mencionado, en la que dicha corte sostuvo el efecto obligatorio de la fijación de cuotas hecha por la Asamblea General de la ONU, así como también un memorándum del asesor jurídico de las Naciones Unidas del 7 de agosto de 1978, en el que éste sostuvo que el Artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas “impone a los miembros la obligación legal de pagar las cuotas que les fije la Asamblea General”. *Digest of United States Practice in International Law*, págs. 225 y 226.

Esta última sentencia parece indicar que, puesto que según el derecho internacional los Estados miembros de una organización internacional están obligados a pagar las contribuciones establecidas por el órgano competente de la organización, corresponde a esta última tomar medidas para hacer frente a las situaciones en que los miembros no están al día en el pago de sus contribuciones. Sin embargo, la obligación de pagar las cuotas establecidas por el órgano plenario que es inherente a la pertenencia a una organización internacional sigue siendo *res inter alios acta*, y no parece equivaler a lo que se conoce como responsabilidad derivada o secundaria de los Estados miembros por los hechos o las deudas de una organización internacional.

iv) *¿Abandono de los principios generales?*

Según se afirma más arriba, sigue sin estar claro cuál debe ser la materia comprendida bajo el encabezamiento de la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos de una organización internacional. Existen otras dos posibilidades que pueden considerarse.

En primer lugar, desde el punto de vista del derecho internacional general positivo, la responsabilidad de un Estado por el hecho internacionalmente ilícito de una organización internacional se aparta de los principios generales establecidos en los capítulos I y III de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. El primero de estos artículos establece que todo hecho internacionalmente ilícito de un Estado genera su responsabilidad internacional. Además, el artículo 13 dispone que un hecho del Estado no constituye violación de una obligación internacional a menos que el Estado se halle vinculado por dicha obligación en el momento en que se produce el hecho. Sin embargo, no existe práctica internacional que respalde la afirmación de que ha aparecido una norma consuetudinaria de derecho internacional que deroga este principio y establece que un Estado también es responsable de los hechos internacionalmente ilícitos de la organización internacional de la que es miembro. Incluso siguiendo la interpretación más favorable del laudo arbitral dictado en la causa *Westland Helicopters contra la Organización Árabe para la Industrialización* (1995) se llegaría igualmente a la conclusión de que el Tribunal consideró esencialmente que los actos de la Organización Árabe para la Industrialización eran atribuibles a los Estados miembros porque la organización resultaba sustancialmente indistinguible de éstos. Así pues, aparte de que con posterioridad los tribunales suizos anularon el laudo con buen criterio, esta decisión constituye en la práctica una aplicación de los principios generales, establecidos en el capítulo I de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

Por otra parte, como cuestión de *lege ferenda* quizás debiera existir una norma que se apartase de los principios generales establecidos en los capítulos I y III de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el derecho interno, la comunidad

internacional carece de procedimientos jurídicos y administrativos para el establecimiento de organizaciones internacionales y de normas comunes a éstas. Así pues, embarcarse en esta tarea requerirá ocuparse de la multitud de cuestiones que son resultado de la diversidad que caracteriza a las organizaciones internacionales. Así por ejemplo, ¿deben recibir las instituciones bancarias internacionales el mismo tratamiento que las que no pertenecen a ese sector? ¿Debe tenerse en cuenta que algunas organizaciones responden a una vocación integradora mientras que otras carecen de ella? ¿Debe distinguirse entre los distintos tipos de obligaciones? ¿Se adecuan los mecanismos de control interno de todas las organizaciones internacionales a las condiciones que permitirían el funcionamiento de una regla de este tipo?

Organización para la Prohibición de las Armas Químicas

En el capítulo III.C de su informe correspondiente a 2005, la Comisión ha invitado a que se formulen comentarios y observaciones sobre tres cuestiones.

a) Ayuda, asistencia, dirección y control

La primera cuestión (párrafo 26 a)) es si la Comisión debería incluir en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales una disposición sobre la ayuda o la asistencia prestada por un Estado a una organización internacional en la comisión de un hecho que es ilícito para el derecho interno. La segunda cuestión (párrafo 26 b)) es si la respuesta a esta cuestión debería aplicarse también al supuesto de la dirección y el control o la coacción ejercidos por un Estado en la comisión por una organización internacional de un hecho que, de no mediar coacción, constituiría un hecho internacionalmente ilícito. En nuestra opinión, ambas cuestiones son de suma importancia en los asuntos internacionales contemporáneos y creemos que la Comisión debería examinarlas. Al estudiar el tema, quizás la Comisión desee contemplar las consecuencias prácticas que tendría la comprobación de que un Estado ha sido responsable en ambos casos. Además, sería preferible aclarar si el hecho ilícito al que se hace referencia en el apartado a) del párrafo 26 es un hecho ilícito para el derecho interno o para el derecho internacional, dado que la norma no especifica esta circunstancia.

b) Responsabilidad de los Estados miembros de una organización internacional

La última cuestión es si existen casos en los que puede considerarse a un Estado responsable por la comisión de un acto internacionalmente ilícito cometido por una organización internacional de la que ese Estado es miembro. A nuestro juicio, y como se desprende de los litigios nacionales e internacionales y la doctrina de los autores, los acontecimientos recientes indican que se trata de una cuestión de considerable importancia práctica, ya que se ha examinado la responsabilidad potencial de los Estados Miembros en varias ocasiones. Sin embargo, los autores coinciden en que la situación jurídica de estos Estados no es totalmente clara. Por tanto, la Comisión podría ayudar a aclarar con su examen, e independientemente de sus resultados, en qué situación se encuentra el derecho internacional en relación con esta materia.

Organización Mundial de la Salud

En cuanto al apartado c) del capítulo III del informe, observamos que la Comisión no ha solicitado comentarios sobre circunstancias específicas que excluyan la ilicitud, y que anteriormente la Comisión ya había pedido que se le presentasen comentarios sobre la aplicabilidad del estado de necesidad a las organizaciones internacionales. A título de observación general en la fase actual, la OMS recomendaría que el Relator Especial y la Comisión tuvieran presentes las diferencias fundamentales entre los Estados y las organizaciones internacionales y los distintos objetivos y funciones de las diversas organizaciones internacionales, a fin de evaluar cuáles de las circunstancias que excluyen la ilicitud enumeradas en el capítulo V de la primera parte de los artículos sobre responsabilidad de los Estados podrían considerarse aplicables a las organizaciones internacionales, especialmente si se considera que es probable que no exista práctica en la materia. Así por ejemplo, si bien es evidente que circunstancias como la legítima defensa son por su propia naturaleza aplicables únicamente a los hechos de un Estado, cabe preguntarse si las obligaciones internacionales atribuibles normalmente a las organizaciones internacionales podrían razonablemente conducir a la violación de una norma imperativa de derecho internacional general, según lo previsto en el artículo 26 del articulado sobre responsabilidad de los Estados.

La Comisión también se pregunta si debe incluir en el proyecto de artículos el caso de un Estado que ayuda o asiste a una organización internacional a cometer un hecho internacionalmente ilícito, así como el del Estado que dirige, controla o coacciona a una organización internacional en la comisión de un hecho de ese tipo. Son estas las situaciones previstas en los artículos 16 a 18 del texto del articulado sobre la responsabilidad de los Estados, según se indica en el informe. La respuesta general de la OMS a esta pregunta, es que, en la medida en que cualquiera de los tres casos en cuestión implique la responsabilidad internacional de una organización, parecería lógico incluir esa situación en el proyecto de artículos. De acuerdo con la estructura y el contenido de los artículos sobre responsabilidad de los Estados, éste parecería ser el caso en los supuestos de ayuda o asistencia o de dirección o control de un Estado a o sobre una organización internacional en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito. La respuesta podría ser diferente, sin embargo, en el caso de una organización internacional coaccionada por un Estado para cometer un hecho que sería ilícito con independencia de dicha coacción, puesto que dicha situación en particular excluiría la responsabilidad de la organización coaccionada.